引用格式：祁帆，邱思齐，赵成双苹，等. 在国土空间规划中完善主体功能区政策制度. 中国科学院院刊，2024, 39(4): 714-725, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20240319002.
Qi F, Qiu S Q, Zhao C S P, et al. Improve policy system of main functional zones in national spatial planning. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2024, 39(4): 714-725, doi: 10.16418/j.issn.1000-3045.20240319002. (in Chinese)

在国土空间规划中完善主体功能区政策制度

祁 帆[1] 邱思齐[2] 赵成双苹[1] 陈江龙[3*] 邵思宇[1] 刘邦瑞[4]

1 中国国土勘测规划院 北京 100035
2 上海市地质调查研究院 上海 200072
3 中国科学院南京地理与湖泊研究所 南京 210008
4 安徽省国土空间规划研究院 合肥 230601

摘要 文章围绕如何在"多规合一"的国土空间规划体系中健全主体功能区制度，详细剖析了现行主体功能区政策实施成效和存在问题，提出了新时代国土空间治理下，主体功能区政策制度系统化、差别化、协同化、激励化的总体思路，从加强政策制度顶层设计、分类完善主体功能区政策工具、强化政策综合统筹、健全政策实施评估机制等方面，提出完善和落实主体功能区战略制度的政策建议。

关键词 主体功能区，国土空间规划，国土空间政策，国土空间治理

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.20240319002

CSTR 32128.14.CASbulletin.20240319002

党的二十大报告提出"健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局"。主体功能区战略制度是我国经济发展和生态环境保护的大战略，是自上而下进行国土空间治理的重要制度创新。主体功能区政策是主体功能区战略制度落地实施的关键手段，学界已有一些探讨。一些学者提出主体功能区是国土空间开发保护的基础制度，通过健全空间规划体制、完善奖惩机制、优化功能配置制度，以及加强部门间协调联动等，推进主体功能区机制体制的建立[1-6]。还有学者聚焦土地、产业、环境、财税、人口等某一具体政策领

*通信作者
资助项目：自然资源部预算项目（102121201070000009014），《全国主体功能区优化实施规划》（贯彻落实党的二十大重要改革任务、国务院2024年重点任务）前期研究项目（121107000000190015）
修改稿收到日期：2024年4月3日

域，研究不同主体功能定位的政策保障措施。例如，土地政策方面，大多强调要基于主体功能特点和地区发展需求对不同类型主体功能区制定差异化的土地政策[7]，要加强与财政政策、环境政策等九大配套政策间的系统联动[8]；产业政策方面，基于对现行政策的分析评估，指出区域协调发展的关键是产业结构的调整与优化[9]；财税政策方面，明确要构建与主体功能区战略相适应的财政政策体系[10]；人口政策方面，自然因素和经济因素是影响我国人口区域性分布的关键因素，应当基于人口流动的特征、原因、动力等特点，对不同主体功能区类型采取差别化调控政策[11,12]。“多规合一”改革后，党中央对完善和落实主体功能区战略制度提出新要求，国土空间治理面临新形势、新问题，本文在梳理和剖析现有主体功能区政策实施情况和存在问题的基础上，提出系统化、差异化、协同化、激励化的主体功能区政策设想。

1 主体功能区政策制定实施情况

1.1 初步建立制度框架，形成“9+1”政策体系

2010年国务院印发《全国主体功能区规划》[13]，划分了优化、重点、限制、禁止4类主体功能开发区，提出了实施包括财政、投资、产业、土地、农业、人口、民族、环境、应对气候变化等9项区域政策和绩效考核评价制度。随后，国务院相关部门陆续出台了财政、生态环境、产业、投资、人口等方面配套政策，主体功能区国家层面的相关配套政策逐步出台[14,15]。按照国家部署要求，省级政府配套政策逐步出台，吉林、安徽、广东、江苏、浙江等省积极探索实践，进一步细化了财政、投资等政策要求，陆续出台了相关政策；全国近2/3的省份出台了相关文件，按照主体功能定位实施差异化绩效考核。

1.2 实施财政、绩效考核等关键领域政策，推动地方发展方式转型

中央对重点生态功能区财政转移支付政策实施效果较好，截至2022年中央财政累计投入约7 900亿元，覆盖819个县级行政区，作为一般性转移支付，对改善当地民生、提高基本公共服务均等化水平发挥了重要作用。部分地方实施差异化绩效考核促进限制开发区绿色发展。例如，浙江省出台《中共浙江省委 浙江省人民政府关于推进淳安等26县加快发展的若干意见》，对经济相对薄弱的26个山区县单列考核，特别是对11个国家级重点生态功能区县设定了一定权重的绿色发展考核指标，取消国内生产总值（GDP）考核。相关部门着力探索建立流域横向生态保护补偿机制，协调和平衡生态保护地区和生态受益地区利益关系，有力调动上下游地区生态保护修复的积极性。

1.3 通过划定“三区三线”细化功能单元，强化精准施策和底线约束

主体功能区思想融入了《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》编制全过程，推动构建了主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，明确了差异化的空间安排。通过“三区三线”划定实现战略精准落地，落实主体功能区战略格局要求，以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，以第三次全国国土调查成果为底数，统筹划定了耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界，纳入国土空间规划“一张图”，落到了具体地块，制定了管控规则，守住了农业、生态、城镇空间的核心和底线[16]。

2 存在问题

2.1 政策体系不完善，尚未形成央地之间、部门之间多方协同治理合力

（1）主体功能区政策体系不完善。截至目前，原政策体系明确的土地、农业、民族、应对气候变化等政策并未出台，而已出台政策中，生态环境、投资、人口政策未严格落实。同时，政策之间协同不够，部分政策与主体功能区导向不一致，并不是严格对照主

体功能制定。例如，补充耕地政策与生态保护和水资源配置等政策之间不协调，没有考虑农产品主产区的特殊要求。

（2）央地政策诉求协同不够。现行政策以国家层面为主，省市层面配套少，央地之间没有形成协同效应。究其原因，主要是国家战略定位与地方发展诉求有差异，主体功能区战略是自上而下的国家空间治理安排，着眼于全局和长远利益，对部分需要保护为主的区域，会在一定程度上限制其发展空间，与地方希望快速发展的诉求存在一定冲突。

（3）有关部门配套政策协同不足。2018年国务院机构改革前，主体功能区规划与城乡规划、土地利用规划存在统筹问题，缺乏协调，相关空间政策方向存在冲突；机构改革后，通过"多规合一"整合各类型空间规划，建立了统一的国土空间规划体系，但各类型配套政策的制定仍然在各部门，部分政策制定并没有将主体功能区战略导向为统一的"指挥棒"，也尚未建立统一协调、分工明确的空间政策体系和协调机制。

2.2 政策针对性不够，发挥区域优势和要素配置的初衷未能完全实现

（1）专门针对农产品主产区等部分功能区的政策缺失。现有政策主要针对重点生态功能区，对农产品主产区、城市化地区的配套政策设计不足，这些类型区域的发展导向与权责不明，形成不同主体功能区的政策隆起和政策洼地。例如，农产品主产区承担保障粮食安全和重要农产品供给的重任，城镇化开发一定程度上受到限制，区域竞争力不足，导致部分农业功能优势地区不愿意确定为农产品主产区[17]。通过对已经公布的省级国土空间规划进行统计分析，发现农产品主产区的数量正在减少，无法满足当前保障粮食和重要农产品稳定安全供给的国家战略要求，存在重大风险隐患。

（2）重点生态功能区的结构性政策欠缺。2010年以来，我国重点生态功能区的生态保护修复政策进一步加强，森林等生态空间总量虽然明显增长，但区域性结构性问题仍然突出。青藏高原冰川大面积退缩，北方防沙带的草地、东北森林带的林地及湿地大量减少，重要物种栖息地碎片化，局部地区生态功能退化较严重，生物多样性下降趋势尚未得到遏制。目前针对这些问题的结构性政策供给不足。

（3）基础设施建设等要素配置政策与主体功能定位匹配不够。主体功能区战略旨在通过实施与主体功能定位相匹配的差异化政策，促进不同区域发挥比较优势、推进高质量发展。农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区，对直接影响地区发展的产业布局、基础设施建设、公共投资、水土资源等空间要素配置需求各有不同，然而当前这些要素配置政策制定时未充分考虑不同主体功能定位的差异化要求，没有制定针对性强的要素配置政策。

（4）部分地区政策实施效果有偏差。主体功能区战略实施以来，经济发展的空间结构正在发生深刻变化，出现部分区域的资源要素变化与主体功能的定位导向不符的现象。2009—2019年，部分南方地区农产品主产区耕地大量流失，致使耕地重心北移，对北方地区的生态和水资源造成较大压力；优化开发区开发强度不断增大，且建设用地增幅远高于其他区域，与该区域严控开发强度的初衷不符；部分区域的人口与建设用地资源错配。例如，东北、西部中心城市周边的城市化地区与农产品主产区，人口明显收缩，但建设用地仍在快速增长。

2.3 政策适应性不强，对区域新问题和新风险挑战应对不足

（1）对新的人口变化应对不足。随着我国人口达峰、老龄化加剧，农产品主产区县中有73%出现常住人口减少，部分农产品主产区县老龄化率高达19.5%，农村青壮劳动力不足、留守老人境况堪忧，甚至出现无人种地、乡村萧条情景，将对粮食安全和乡村振兴造成潜在威胁[18]；城市化地区少子化、家庭小型化趋

势明显，北京、上海、浙江、江苏等地城市家庭平均每户不足3人，对住房、医疗、幼儿教育、养老、文体、休闲等空间结构调整和品质提出新的要求[19]。

（2）对新的经济社会风险应对不足。受新冠疫情冲击、中美贸易争端等多种因素影响，我国经济增速下降，土地出让金等地方政府基金性收入明显下滑，部分地方农产品主产区、城市化地区政府隐性债务快速攀升；地方政府平衡财政收支面临较大困难，重点生态功能区依靠中央财政“外部输血”的发展方式也将面临重大风险[20]；同时，我国发展已进入高质量发展阶段，传统的靠要素驱动、规模扩展的发展方式难以为继，国土空间开发保护主要问题，也从开发强度控制，转变为结构效率优化和功能品质提升[21]。

（3）对全球气候变化应对不足。一方面，近年来极端天气频发，海河、淮河、松花江等地区遭遇严重洪涝灾害，北京、天津及河北、河南等部分城市化地区内涝灾害增多，人民群众生命和财产安全受到威胁。当前主体功能区政策对区域性的自然灾害防御和灾后恢复缺乏考虑，尤其是城市化地区和农产品主产区[22]。另一方面，随着全球气候变暖、温带北移，新疆、甘肃、陕西、黑龙江等地区温度降水持续增长，这种气候改变利于农业生产规模和品种的增加，而主体功能区划及配套政策对于这一变化的应对存在明显不足。

（4）对地缘关系变化对应不足。我国战略性资源能源对外依存度较高，约有1/2的战略性矿产对外依存度超出50%，运输通道单一，原油进口90%以上来自海上运输。当前经济全球化遭遇逆流，国际关系复杂变化，对我国资源能源和边境安全带来较大影响，目前还未出台针对边境地区、能源资源富集区等事关国家战略安全区域的配套政策。

2.4 政策约束不精准、激励性不够，对促进区域协同、高质量发展的支撑不足

（1）原有产业政策更多侧重限制性准入要求。重点生态功能区产业准入负面清单一般以县域为单位制定，由于单元过粗，普遍存在“一人生病、全区封闭”的问题；负面清单对县城也设置了严格产业限制，与“面上保护、点上开发”功能导向不符。现行负面清单制度没有直接针对企业主体，而是直接针对产业类型，主要明确了限制和禁止的产业类型，对其中列入禁止清单的产业“一关了之”，阻断了这些产业绿色转型之路。此外，产业准入负面清单主要针对现有产业，对于未来产业的内容较少，未能精准谋划区域产业未来发展方向。当前我国经济运行面临外部环境复杂严峻、国内需求不足等困难挑战，如果产业限制不准确、不恰当，将不利于地方克服困难、激发潜力、推动发展。

（2）“三区三线”底线管控刚性较强弹性不足。当前已完成的“三区三线”统筹划定，进一步强化了对国家粮食安全、生态安全等的底线管控作用，城镇开发边界是按照现状城镇用地规模1.3倍拓展系数划定形成，虽然在划定过程中一定程度上体现了不同主体功能定位差异化要求，但随着经济社会发展形势变化和新的国家重大战略实施，部分规划城镇空间结构和布局与新的发展需求不匹配；部分国家级农产品主产区，由于耕地和永久基本农田保护面积较多，大量集中分布在中心城区和乡镇周边，按照国家规定一经划定后，除国家和省级重大项目建设，不得随意占用，部分城镇的发展用地空间将受限，旅游、乡村振兴项目及农民进行农业生产所需的公厕、凉亭等配套设施用地存在困难。

（3）政策激励性不足。环境、产业等政策主要以约束为主，重点生态功能区转移支付补偿力度不够，农产品主产区一般性转移支付尚未建立，跨流域跨区域横向补偿机制仅开展试点探索，尚未健全，亟须形成对创新驱动新方式的政策激励，培育文化、景观等新增长动能。例如，浙江省某县是国家重点生态功能区，每年财政收支缺口约88亿元左右，但国家和浙江省给予的转移支付约35亿—40亿元，财政缺口超过

50%。相比东部地区而言，中西部欠发达地区缺口比例更大，基本公共服务供给面临较大困难。

2.5 政策执行不到位，政策实施的监测监督、评价考核和反馈机制尚未建立

（1）地方对主体功能区政策执行积极性不高。一些地方对主体功能区政策理解有偏差，将主体功能误以为是"唯一功能"，对重点生态功能区、农产品主产区发展顾虑重重，甚至产生抵触情绪，因而对国家发布的主体功能区政策选择性执行或不执行。

（2）政策没有层层落实到位。中央明确对农产品主产区重点考核农业综合生产能力、农民收入、耕地质量、土壤环境治理等指标，重点生态功能区重点考核生态产品价值、产业准入负面清单执行、自然岸线保有率、民生改善等方面指标，但实际地方基本上未落实；有的省份虽然明确对重点生态功能区、农产品主产区等区域取消GDP考核，但并未取消考核财政收入、固定资产投资等与GDP密切关联的指标，或者GDP仍通过排名等方式发挥指挥棒作用；有的省份虽然明确了对县区的差异化考核要求，但地级市对所属县区的绩效考核中未落实差异化要求。

（3）部分地方没有建立差异化考核评价机制。在中共中央 国务院印发的《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》，以及中共中央办公厅 国务院办公厅印发的《高质量发展综合绩效评价办法（试行）》都明确要求，地方各级党委和政府要根据主体功能定位进行差异化绩效考核，但尚有约1/3的省份未出台相关文件。

（4）政策实施情况的跟踪评估和动态调整机制欠缺。主体功能区战略实施以来，国家区域重大战略作出新的部署，部分地区行政区划或空间结构发生变化，但因主体功能区政策实施监测、评估、预警、调整的动态管理机制尚未建立，相应区域的主体功能区政策并未作出相应调整。

3 主体功能区配套政策完善方向

3.1 系统化

（1）深度融入国土空间规划体系。"多规合一"后，主体功能区战略制度纳入国土空间规划体系，应进一步强调主体功能区的宏观战略引领作用，着力完善国家和省级主体功能区政策；通过市县乡级国土空间规划编制实施，实现主体功能区战略意图逐级传导落地。进一步突出主体功能区政策的区域性，重点围绕统筹配置区域人、地、产、钱等关键要素，建立与主体功能定位相匹配的国土空间区域政策体系。

（2）基础支持国土空间治理体系。主体功能区战略制度是举国体制下实施自上而下国土空间治理的中国方案[23]，进一步明确主体功能区在国土空间开发保护制度中的基础性关键作用，指导和衔接国土空间用途管制，通过严格按照"区域战略—规划—政策"的逻辑执行，形成点、线、面、网融合的国土空间管控工具组合，完善主体功能区战略、政策、制度和法规，支撑国土空间治理体系。

（3）统筹推进高水平安全与高质量发展。强化底线思维和战略思维，统筹考虑国家粮食安全、生态安全、经济安全、能源安全、边疆安全、历史文化传承等要求，衔接"三区三线"划定，将保障国土空间底线安全作为土地、环境、财税、人口等政策的重要内容；与此同时，根据人民群众对美好生活和美丽生态的需求，进一步统筹提升农业、生态、城镇空间品质，推动形成绿色低碳为导向、人与自然和谐发展的现代化建设新格局，引领实现高质量发展。

3.2 差别化

（1）突出发展方式多样化、路径差别化。"差别化"不是要强化地方发展水平的差别化，而是要引导不同区域发展定位和发展路径的差别化，为不同主体功能区建立差别化发展赛道；不同主体功能区都要建设生态文明，都要高质量发展，都要共同富裕，这是

共同目标；但实现共同目标的路径不能只有一条，要避免同质化竞争和重复建设，因地制宜采取策略，尊重地方意愿，走出多样化的高质量发展之路。

（2）强调问题导向，积极应对区域空间发展问题。不同区域国土空间开发保护面临着不同问题。虽然我国经济社会发展总体向好，但南方优质耕地减少、北方生态功能结构失衡、东北城镇衰退等区域性结构性风险仍然较大；应针对不同区域制定差别化的主体功能区政策。

（3）突出主体功能导向，充分发挥区域“比较优势”。不同区域的资源环境禀赋和承载能力不同，发展阶段和条件也各不相同，在国家层面、省级层面、市级层面或县域内承担不同的国土空间开发保护任务和作用，应围绕不同主体功能定位，提出差别化区域要素配置政策。

3.3 协同化

（1）强调国家战略统筹协调。协同化是落实国家战略的重要内容，党中央国务院在一系列重要文件中明确主体功能区的国家战略地位，应统筹国家粮食安全、生态安全、经济安全、能源安全、资源安全、边疆安全等国家安全战略，深入实施区域重大、区域协调、新型城镇化等国家发展战略，协同配置重大生产力、基础设施、公共服务和各类自然资源。

（2）强化社会各主体协同治理。主体功能区是一个综合系统工程，具有典型的“条块结合”的特征，不能仅依靠某一部门、某一领域具体工作就能实现，需要形成全社会共同推进实施主体功能区战略的政策和监督机制，明确中央与地方、政府与市场、政府各部门之间的责任分工，明确统筹推动主体功能区战略的协调协商机制。

（3）突出区域协同和功能融合。主体功能区在对区域进行分工，促进区域差别化发展基础上，还应推动区域均衡和协同发展；在区域间，协调好不同类型主体功能区、不同区域之间的发展权益共享；在区域内，协调好主体功能、其他功能、复合功能的关系，促进农业、生态、城镇等不同功能融合。

（4）加强各项政策工具协同。加强规划和政策之间协同，在“多规合一”基础上，强化规划决策、用途管制、要素配置等政策之间的协调，促进自然资源管理各环节各要素管理皆与主体功能定位相匹配，实现基于“多规合一”的“多政协同”。

3.4 激励化

（1）精准约束和有效激励相结合。主体功能区政策不是要限制地方发展，而是要明确地方发展的规则，让地方政府明白“能干什么”“不能干什么”，引导地方高质量发展。目前在国土空间规划中统筹划定了“三区三线”，已经将主体功能区战略意图精准落地，“三区三线”的严格管控进一步强化了底线约束作用，下一步需要建立有效的激励政策，正面激发新的发展动能。

（2）地方承担的责任和利益对等。不同主体功能定位区域，承担不同的国家和区域发展任务，农产品主产区、重点生态功能区因承担粮食安全、生态安全保障的重要任务，在一定程度上丧失了发展的机会，需要通过利益的调节和再分配，共享发展的权益和成果。

（3）地方发展应“输血”与“造血”相结合。主体功能区政策要推进共同富裕，不能只依靠中央财政转移支付，来弥补农业、生态保护区域的发展短板，要更多依靠高品质农产品、生态资源优势，建立健全生态产品价值实现机制，将绿水青山转化为金山银山，实现这些区域的自我发展。

4 具体建议

4.1 强化主体功能区政策制度顶层设计，形成治理合力

（1）加强顶层统筹，促进各级政府和部门协调机制。建立国家层面统筹推进主体功能区战略的议事协

调机构，明确有关部门和地方职责，加强央地协同和部门协同，加强对重大问题的统筹协调。适时研究出台新时期完善落实主体功能区战略和制度的中央文件，明确新时代主体功能区战略的使命定位和重点任务，凝聚各方共识。强化政府和部门责任分工与协作，各级地方政府具有落实主体功能区战略制度的主体责任，应统筹协同各部门立足职责，协同推进主体功能区战略制度；自然资源部门牵头负责主体功能区战略制度总体协调落实，发展和改革委、财政等相关部门负责产业准入、转移支付等政策制定和实施管理。

（2）完善配套政策制度体系，形成按主体功能定位统筹要素配置的合力。完善主体功能区政策体系，紧紧抓住"人、地、产、钱"等关键要素，完善主体功能区配套政策和绩效考核制度，出台与主体功能区定位相匹配的自然资源政策，增加政策含金量和精准性，增强正向激励作用。强化战略统筹和区域协同，建立主体功能区战略与区域协调发展战略、区域重大发展战略、新型城镇化战略等的协调机制，协调解决生态安全、粮食安全、能源安全、边疆安全与城镇化发展等空间冲突重要问题，促进区域差异化协同发展。

（3）搭建国土空间治理的综合政策平台，形成政策合力。以县级行政区为空间政策单元，搭建以主体功能区政策为核心的空间治理平台，实现了"空间规划"与"公共政策"的紧密结合，进而整合各部门力量共同实现空间治理目标，为国家治理能力现代化目标下的空间规划体系改革提供重要平台和抓手。加快法制建设，加强《国土空间开发保护法》《国土空间规划法》等立法进程，强化主体功能区的法律地位。

4.2 完善农产品主产区政策，保障粮食安全、提升农产品生产能力和引领乡村振兴

（1）优化水土资源配置，加强耕地和永久基本农田保护。夯实粮食安全根基，严格耕地总量保护，将非农建设、农业结构调整、造林种树等各类对耕地的占用，统一纳入占补平衡管理[24]；鼓励恢复增加耕地面积，允许超出规划目标之外的新增耕地指标进行跨区域流转；提升耕地质量，引导高标准农田建设、黑土地保护、酸化耕地治理、盐碱地改造等重大工程任务向农产品主产区倾斜[25]；通过以县域为单元的土地综合整治优化耕地布局，将山上的耕地逐步调整到山下，推动果树苗木尽量上山上坡；强化水土匹配，加大流域水资源配置向农产品主产区倾斜，在水资源匮乏地区布局建设引调水工程和发展节水农业；避让行洪通道，建立灾害保险制度，减轻严重自然灾害给农民造成的财产损失。

（2）制定乡村振兴用地正面清单，加大农业功能平台建设和用地倾斜。提升"大食物观"下重要农产品生产能力，引导农业"两区"（粮食生产功能区、重要农产品保护区）、田园综合体、现代农业产业园布局向农产品主产区集聚；制定乡村振兴产业用地正面清单，加强金融支持与土地要素保障，允许纳入清单的项目探索在城镇开发边界外实施点状供地。促进农村一、二、三产业融合发展，优先保障农产品初加工、冷链、以及农田水利等基础设施用地；使用村庄建设用地（203）范围内的耕地，服务于乡村振兴建设的，不需落实耕地"占补平衡"。

（3）强化资金和项目支持，提升县域基本公共服务能力。推动建立农产品主产区一般性财政转移支付制度，探索将分散在各个部门、用途相近的涉农资金整合使用；县域补短板和基本公共服务，采用计划用地指标单列方式，优先保障农业生产和公共服务设施用地；重大基础设施布局和基本公共服务更多考虑农产品主产区需求，国家专项资金、地方专项债资金应在耕地保护、粮食仓储及外运通道建设等方面给予倾斜。

4.3 完善重点生态功能区政策，维护生态安全、提升生态功能和践行"两山"转化

（1）细化生态保护红线管控和动态调整规则，守牢生态安全底线。细化完善生态保护红线和自然保护

地管理规则，在不破坏生态功能的前提下，制定原住居民生产生活、适度参观旅游等允许的有限人为活动管理细则，降低开发利用活动对生态系统的扰动；结合自然保护地优化调整、生态修复重大工程实施等，动态优化生态保护红线布局和范围

（2）实施一体化生态修复，提升生态系统功能和质量。鼓励重点生态功能区建设用地减量，通过整治、复垦等方式有序恢复和增加生态用地，建立生态用地省域内增减挂钩使用机制；优先布局开展生态修复重大工程和项目，增强流域上游水源涵养和中下游洪水调蓄能力，调整优化林、草、水、湿、田生态系统结构，提升生态系统功能与质量，为人民提供更多优质生态产品。

（3）建立生态空间保护性利用规则，形成人与自然和谐共生的利用方式。支持将不影响生态功能的经营活动及公共设施建设需求纳入国土空间规划，实施生态空间差别化用途管制，允许进行适度的旅游及相关必要设施项目建设，探索“征转分离”“不征不转”等差别化管理；探索对重要生态区域内农田、城镇、矿产、经济林等的生态化利用；增设生态设施用地地类，保障生态管护相关设施用地需求；以“空间准入”替代“产业准入”负面清单，制定“两山”转化产业准入正面清单，加大正面清单用地支持[26]。

（4）建立生态资产和价值实现机制，完善“两山”转化机制路径。畅通“两山”转化路径，优先保障生态产业化和产业生态化用地，采取拓展融资渠道、贷款贴息、降低利息、降低经营负担成本等措施，支持相关产业发展；丰富生态产品价值实现路径，建立健全碳交易碳排放等生态产品价值实现机制，搭建自然资源资产运营管理平台；建立与主体功能区战略实施、自然资源资产有偿使用相衔接的横向生态保护补偿制度，补偿标准要突出对生态空间的数量、功能的考虑。

4.4 健全城市化地区政策，集聚人口产业、集约绿色发展转型和提升城市品质与韧性

（1）积极引导人口流动和产业布局，提高人口经济聚集能力。有效集聚人口和经济，健全与人口流动相适应的资源要素配置机制，城市化地区新增建设用地增加规模与区域人口、吸纳转移人口数量、耕地面积相挂钩，指标向基础设施、公共服务用地等适当倾斜，向中心城市的周边城市倾斜；强化对超大城市、特大城市空间管控，实施城镇建设用地减量化策略。

（2）有效激励立体复合利用土地，促进空间资源节约集约。促进集约绿色发展转型，完善增存挂钩机制，通过新增建设用地计划指标分配促进存量建设用地消化，提升土地供应中存量用地的占比；完善土地复合利用政策，确定不同条件和目标下土地用途兼容要求，鼓励各类功能用地复合设置；推动土地立体开发，在安全环保、公益优先、地上与地下相协调的前提下，适度开发地下空间。

（3）合理布局公共服务设施和灾害防治体系，提升城市品质和韧性。引导社区公共服务设施分散均衡布局，提供全龄友好的基本生活服务，提高教育、卫生、文化、体育、养老等社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率；加强城市的历史文化保护，给予容积率奖励；统筹布局交通道路、指挥中心、重要决策部门及其正常运转必需的电力、通信等设施选址，城镇建设提高防洪排涝标准。

4.5 强化不同主体功能和不同政策的统筹协调，促进区域协调发展和共同富裕

（1）建立主体功能区综合统筹区，促进不同主体功能区之间协同发展。依托城市群、都市圈等推动主体功能综合布局，统筹区域人口、产业、公共服务、基础设施、水土资源要素统筹配置，提升农业、生态空间的就近供给能力，形成功能较完备、供应链较短、分布式、在地化的主体功能综合统筹区。在此基础上，完善统筹区内跨县域耕地占补平衡、建设用地

增减挂钩及指标交易等政策工具，引导耕地、林草水湿等生态用地、城镇建设用地，分别向农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区集中布局。鼓励农产品主产区、重点生态功能区在城市化地区合作共建产业园区，发展“飞地”经济，通过税收分成的方式共享发展成果。

（2）探索复合功能政策设计，促进主体功能区内主体功能与其他功能融合发展。促进农业、生态、城镇空间的功能融合，实施耕地生态化管护，减少农药化肥施用，在不破坏土地耕作层的前提下，发挥农用地的生态、景观、体验等多重功能；探索利用生态空间发展文旅、医养等产业的保护性利用方式，明确不破坏生态功能的适度参观旅游、配套服务设施、必要公共设施建设等人为活动类型、规模、布局要求；探索利用城镇建设用地发展都市农业和设施农业，鼓励利用城市零散、碎片的开放空间建设小型绿地、小公园、街心花园、社区小型运动场所等“口袋公园”，城镇开发边界内公园绿地不纳入新增建设用地管理。强化自然资源政策全要素协同，整合国土空间规划、用途管制、耕地保护、节约集约用地、生态修复和土地综合整治、自然资源产权等关键政策工具，促进自然资源要素按不同主体功能定位差异化配置。

（3）健全财政转移支付机制，促进区域发展利益平衡调节。协调完善财政等配套政策，完善重点生态功能区财政转移支付，加大对生态保护红线覆盖比例较高、面积较大、保护较好地区的财政转移支付力度；涉农资金更多向农产品主产区倾斜，推动建立农产品主产区一般性转移支付制度；加大中央预算内投资对农产品主产区和重点生态功能区倾斜力度。

4.6 完善政策实施监测评估考核机制，建立全生命周期的主体功能区治理

（1）建立监测评估调整机制，实施主体功能区战略和政策动态管理。建立主体功能区战略制度的监测评估体系，结合国土空间规划监测评估，建立健全资源环境承载能力监测预警长效机制，加强主体功能区实施成效监测评估。建立主体功能区动态调整和实施管理机制，根据主体功能区监测评估结果，衔接区域协调发展战略、区域重大战略、新型城镇化战略、乡村全面振兴等战略要求，深化细化战略性综合功能区域空间布局，为推进高质量发展提供空间支撑保障，结合“五级三类”国土空间规划编制实施，建立主体功能区名录动态调整机制。

（2）强化三条控制线精准约束作用，推动主体功能区战略逐级落地。制定三条控制线动态管理规则，允许按照数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更优化的要求，对永久基本农田布局进行局部调整；结合自然保护地整合优化和生态功能评估结果，对生态保护红线布局进行调整优化；按照总体稳定、幅度有限、程序规范的原则，在不涉及永久基本农田、生态保护红线，不突破城镇开发边界扩展倍数的前提下，可对城镇开发边界形态进行局部优化[27]。

（3）完善差异化绩效考核机制，促进政府主体责任落实。完善差异化绩效考核制度，在严格“三区三线”底线管控的基础上，农产品主产区重点考核耕地规模和质量、农业综合生产能力、农民收入和民生改善等方面指标，重点生态功能区重点考核生态保护红线、生态环境质量、生态产品价值实现等方面指标，城市化地区重点考核地区生产总值和财政收入、要素集聚程度和产出效率、创新和高质量发展能力等方面指标。建立健全基于主体功能区的差异化绩效考核制度，加强考核结果在评优评先、资金分配、干部任用、离任审计等方面的应用。

参考文献

1 杨伟民, 袁喜禄, 张耕田, 等. 实施主体功能区战略,构建高效、协调、可持续的美好家园——主体功能区战略研究总报告. 管理世界, 2012, 28(10): 1-17.

Yang W M, Yuan X L, Zhang G T, et al. Implementing the

strategy of main functional area and building an efficient, coordinated and sustainable beautiful home—General report on the strategic research of main functional area. Journal of Management World, 2012, 28(10): 1-17. (in Chinese)

2 高国力. 如何认识我国主体功能区划及其内涵特征. 中国发展观察, 2007, (3): 23-25.
Gao G L. How to understand the main function zoning and its connotation characteristics in China. China Development Observation, 2007, (3): 23-25. (in Chinese)

3 樊杰. 我国空间治理体系现代化在"十九大"后的新态势. 中国科学院院刊, 2017, 32(4): 396-404.
Fan J. Perspective of China's spatial governance system after 19th CPC national congress. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2017, 32(4): 396-404. (in Chinese)

4 张京祥, 夏天慈. 治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2040-2050.
Zhang J X, Xia T C. The change and reconstruction of spatial planning system under the goal of modern national governance. Journal of Natural Resources, 2019, 34(10): 2040-2050. (in Chinese)

5 盛科荣, 樊杰. 主体功能区作为国土开发的基础制度作用. 中国科学院院刊, 2016, 31(1): 44-50.
Sheng K R, Fan J. Fundamental institution function of major function oriented zoning for China's land development and protection. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2016, 31(1): 44-50. (in Chinese)

6 肖金成. 实施主体功能区战略 建立空间规划体系. 区域经济评论, 2018, (5): 14-16.
Xiao J C. Implementing the strategy of main functional areas and establishing spatial planning system. Regional Economic Review, 2018, (5): 14-16. (in Chinese)

7 胡存智. 差别化土地政策助推主体功能区建设. 行政管理改革, 2011, (4): 19-25.
Hu C Z. Differentiated land policy promotes the construction of main functional areas. Administration Reform, 2011, (4): 19-25. (in Chinese)

8 李志刚, 姜海, 陈海洋. 主体功能区下协作性土地利用规划管理机制研究. 中国土地科学, 2016, 30(12): 10-17.
Li Z G, Jiang H, Chen H Y. Research on collaborative land use planning management mechanism from the perspective of main functional areas. China Land Sciences, 2016, 30(12): 10-17. (in Chinese)

9 王铮, 孙翊. 中国主体功能区协调发展与产业结构演化. 地理科学, 2013, 33(6): 641-648.
Wang Z, Sun Y. A simulation on regional coordination and industrial structure evolution oriented to the main functional areas of China. Scientia Geographica Sinica, 2013, 33(6): 641-648. (in Chinese)

10 李琳. 推进主体功能区建设的财政政策思考. 特区经济, 2010, (8): 139-141.
Li L. Financial policy reflection on promoting the construction of main functional zones. Special Zone Economy, 2010, (8): 139-141. (in Chinese)

11 张耀军, 陈伟, 张颖. 区域人口均衡: 主体功能区规划的关键. 人口研究, 2010, 34(4): 8-19.
Zhang Y J, Chen W, Zhang Y. Regional population equrilibrium: Key factor in principal function areas planning. Population Research, 2010, 34(4): 8-19. (in Chinese)

12 张耀军, 巫锡炜, 张敏敏. 省级区域人口吸引力对主体功能区规划的影响与启示. 人口研究, 2016, 40(2): 12-22.
Zhang Y J, Wu X W, Zhang M M. Regional population attraction at province level: Impacts on and implications for the main functional zones planning. Population Research, 2016, 40(2): 12-22. (in Chinese)

13 国务院. 国务院关于印发全国主体功能区规划的通知. (2010-12-21). https://www. gov. cn/gongbao/content/2011/content_1884884.htm.
State Council of the People's Republic of China. Notice of The State Council on printing and distributing National Main Functional Zone Planning. (2010-12-21). https://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1884884.htm. (in Chinese)

14 黄征学, 潘彪. 主体功能区规划实施进展、问题及建议. 中国国土资源经济, 2020, 33(4): 4-9.
Huang Z X, Pan B. Progress, problems and suggestions on the implementation of main functional area planning. Natural Resource Economics of China, 2020, 33(4): 4-9. (in Chinese)

15 林坚, 刘松雪, 刘诗毅. 区域—要素统筹: 构建国土空间开发保护制度的关键. 中国土地科学, 2018, 32(6): 1-7.
Lin J, Liu S X, Liu S Y. Region-element coordination: The critical issue concerning the construction of the system for

developing and protecting territorial space. China Land Science, 2018, 32(6): 1-7. (in Chinese)

16 樊杰, 周侃. 以"三区三线"深化落实主体功能区战略的理论思考与路径探索. 中国土地科学, 2021, 35(9): 1-9.
Fan J, Zhou K. Theoretical thinking and approach exploration on deepening the implementation of major function zoning strategy with "three-zones and three-lines". China Land Science, 2021, 35(9): 1-9. (in Chinese)

17 马金强, 马行云. 农产品主产区支持政策设计. 中国经贸导刊(理论版), 2017, (35): 27-28.
Ma J Q, Ma X Y. Design of supporting policies for major agricultural products producing areas. China Economic & Trade Herald, 2017, (35): 27-28. (in Chinese)

18 胡毅, 王微, 刘文锋, 等. 乡村振兴背景下农村人口转变、农户家庭收入状况研究——以黔东南州为例. 现代农业科技, 2022, (22): 194-197.
Hu Y, Wang W, Liu W F, et al. Study on rural population transformation and farmers' family income under the background of rural revitalization—Taking Qiandongnan prefecture as an example. Modern Agricultural Science and Technology, 2022, (22): 194-197. (in Chinese)

19 高国力. 新时代背景下我国实施区域协调发展战略的重大问题研究. 国家行政学院学报, 2018, (3): 109-115.
Gao G L. Research on the major issues of China's regional coordinated development strategy under the background of new era. Journal of Chinese Academy of Governance, 2018, (3): 109-115. (in Chinese)

20 张明. 中国地方政府债务:典型特征、深层根源与化解方案. (2023-06-01). https://bijiao. caixin. com/2023-06-29/102070397.html.
Zhang M. Chinese Local Government Debt: Typical Characteristics, Deep Roots, and Solutions. (2023-06-01). https://bijiao. caixin. com/2023-06-29/102070397. html. (in Chinese)

21 尹力, 魏伟. 基于主体功能区战略的我国城市群城镇空间演化解析(2000—2020年). 城市规划学刊, 2023, (2): 88-95.
Yin L, Wei W. Analysis of the spatial evolution of urban clusters in China based on the strategy of main functional zones (2000–2020). Urban Planning Forum, 2023, (2): 88-95. (in Chinese)

22 舒章康, 李文鑫, 张建云, 等. 中国极端降水和高温历史变化及未来趋势. 中国工程科学, 2022, 24(5): 116-125.
Shu Z K, Li W X, Zhang J Y, et al. Historical changes and future trends of extreme precipitation and high temperature in China. Strategic Study of CAE, 2022, 24(5): 116-125. (in Chinese)

23 田春华, 祁帆, 赵成双苹. 新时期主体功能区战略优化探讨. 城乡规划, 2023, (5): 1-8.
Tian C H, Qi F, Zhao C S P. Discussion on the optimization of the development priority zones strategy in the new period. Urban & Rural Planning, 2023, (5): 1-8. (in Chinese)

24 习近平. 切实加强耕地保护 抓好盐碱地综合改造利用. 求是, 2023, (23): 4-8.
Xi J P. Earnestly strengthen the protection of cultivated land and do a good job in comprehensive transformation and utilization of saline-alkali land. QiuShi, 2023, (23): 4-8. (in Chinese)

25 唐仁健. 我国耕地质量"先天不足"、"后天欠账"的问题仍很突出. 人民日报, 2023-10-12(010).
Tang R J. The problem of "congenital deficiency" and "acquired debt" in the quality of cultivated land in our country is still prominent. People's Daily, 2023-10-12(010). (in Chinese)

26 祁帆, 麻战洪, 张伟娜, 等. 主体功能区约束引导产业转型发展机制探析——基于湖南省重点生态功能区产业准入负面清单制度的研究. 中国土地, 2024, (3): 23-27.
Qi F, Ma Z H, Zhang W N, et al. Analysis on the mechanism of industrial transformation and development guided by the constraints of main functional zones—Based on the study of negative list system of industrial access in key ecological functional zones of Hunan Province. China Land, 2024, (3): 23-27. (in Chinese)

27 祁帆, 谢海霞, 王冠珠. 国土空间规划中三条控制线的划定与管理. 中国土地, 2019, (2): 26-29.
Qi F, Xie H X, Wang G Z. Delimitation and management of three control lines in land spatial planning. China Land, 2019, (2): 26-29. (in Chinese)

Improve policy system of main functional zones in national spatial planning

QI Fan[1] QIU Siqi[2] ZHAO Chengshuangping[1] CHEN Jianglong[3*] SHAO Siyu[1] LIU Bangrui[4]

（1 China Land Surveying and Planning Institute, Beijing 100035, China;

2 Shanghai Institute of Geological Survey, Shanghai 200072, China;

3 Nanjing Institute of Geography & Limnology Chinese Academy of Sciences, Nanjing 210008, China;

4 Anhui Provincial Spatial Planning Institute, Hefei 230601, China）

Abstract This study analyzes in detail the effectiveness and existing problems of the current policy implementation of the main functional zone in the "multi planning and integration" national land spatial planning system, and proposes an overall idea of systematizing, differentiating, coordinating, and incentivizing the policy system of the main functional zone in the new era of national land spatial governance. From the perspectives of strengthening the top-level design of policy systems, classifying and improving policy tools for the main functional zone, strengthening comprehensive policy coordination, and improving policy implementation evaluation mechanisms, the policy recommendations are proposed for improving and implementing the strategic system of the main functional areas.

Keywords main functional zones, national spatial planning, national spatial policy, land spatial governance

祁 帆 中国国土勘测规划院用途管制研究所副所长，正高级工程师，研究方向为国土空间规划、主体功能区战略、用途管制制度。E-mail: qifan7106@qq.com

QI Fan Deputy Director and Senior Engineer of the Institute of Use Control at the China Land Surveying and Planning Institute. His research focuses on territorial and spatial planning, main functional area strategy, and use regulation institution.
E-mail: qifan7106@qq.com

陈江龙 中国科学院南京地理与湖泊研究所研究员，研究方向为城乡发展与国土空间规划。E-mail: jlchen@niglas.ac.cn

CHEN Jianglong Professor in Nanjing Institute of Geography and Limnology, Chinese Academy of Sciences (CAS). His current research interests include urban and rural development, territorial and spatial planning. E-mail: jlchen@niglas.ac.cn

■责任编辑：张帆

*Corresponding author